

ПРАВОВА ПРИРОДА ПУБЛІЧНОГО ІНТЕРЕСУ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Савченко С.В., аспірант

Запорізький національний університет

Стаття присвячена аналізу та систематизації основних теоретико-правових підходів та концепцій щодо правової природи публічного інтересу. Також розглянуто питання його співвідношення із категоріями державного інтересу, суспільного інтересу, приватного інтересу у правовому контексті.

Ключові слова: інтерес, державний інтерес, суспільний інтерес, приватний інтерес, публічний інтерес.

Savchenko S.V. ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПУБЛИЧНОГО ИНТЕРЕСА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье проанализированы и систематизированы основные теоретико-правовые подходы и концепции правовой природы публичного интереса. Также рассмотрены вопросы его соотношения с категориями государственного интереса, общественного интереса, частного интереса в правовом контексте.

Ключевые слова: интерес, государственный интерес, общественный интерес, частный интерес, публичный интерес.

Savchenko S.V. LEGAL CHARACTER OF THE PUBLIC INTEREST: A THEORETICAL ASPECT / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article deals with analysis and systematization of the main theoretical-legal approaches and conceptions concerning a legal character of the public interest. It is considered also the question of its relation with the category of the state interest, social interest and private interest through a legal context.

Using the categories of "interest", "public interest", "private interest" as elements of social values system is becoming especially topical at the present stage of state development, that proclaim the priority of universal values, human rights and freedoms against worsening of the confrontation of interests in a globalized world.

The author notes that as compared with the activation of academic and specialized law research in this area, which is taking place in Russian science, the national scientific jurisprudence does not pay sufficient attention to the analysis of the given issues.

The analysis indicates that among the first, who turned to the issue of separation of jural relations into public and private, which has been known since ancient times, were Aristotle and Demosthenes. The more distinct division of law into two spheres was made by a Roman lawyer Ulpian. In the second half of the XIX century, due to the doctrine of R. Jhering the category of interest appears in jurisprudence. Since then protection of the interest has become the aim of the law. The difference between public law and private law is then found in the difference of the interests protected by the first and the second. Public law protects public interests, common ones, and private law protects personal, private interests of individuals. R. Jhering also added a way to protect interests to the mentioned above. Jhering's theory of interest puts the state into a special position of the force carrier, to which law is connected, and owing to which it is created. In pre-revolutionary national jurisprudence special attention was paid to public and private law, to public interests in particular.

The return to the categories of public and private in national theory of law occurs in the post-Soviet period. As you know, the vast majority of representatives of the Soviet law science did not recognize the division of law into public and private. In the mid-1990s, Y. Tikhomirov published the first fundamental work focused on the phenomenon of public law, which has greatly influenced the subsequent development of legal thought in the way of studies of public law. A look at the public interests not only as state interests but as social as well finds support among members of the law science in various statements.

The author concludes that given the diversity of concepts, ideas and positions related to public interest, expressed in law science, we can determine the basic principles that specify current understanding of its legal nature. Thus a certain evolution starting from the recognition of public interest as a solely public up to its interpretation as of an interest that combines state and social interest, or as a public interest, not just any, but recognized or secured by state law, can be traced. Most sources associate the category of public interest with such concepts as universal, public, social, state. Public interest in the context of law cannot be considered without private interest, given that the public interest is realized by the individuals being aware of it, and realization of public interests is a condition of private interest. The nature of the interest is one of the main criteria for distinction of public and private law, and public interest category is one of the key concepts of public law. It should be taken into consideration that the public interest is manifested both within the public and private law, and that the details of analysis of the peculiarities of realization and protection of public interest in public law and private law areas can be defined as the future direction of research questions related to the issues of the interest in law sphere.

Key words: interest, state interest, social interest, private interest, public interest.

У теоретико-правовій літературі цілком обґрунтовано відзначається особлива актуальність наукової розробки проблематики інтересу у праві як одного із важливих завдань, вирішення якого дозволяє виробити оновлений підхід до оцінки ролі та місця права у сучасному суспільстві.

У цьому контексті доцільно активізувати вивчення динаміки співвідношення публічних та приватних інтересів у різних сферах правового регулювання [1, 163]; усунути прогалин щодо наукового трактування ролі інтересу в розмежуванні приватного та публічного права та недостатню опрацьованість понять «приватний інтерес» та «публічний інтерес» [2, 161-162]. Використання категорій «інтерес», «публічно-правовий інтерес», «приватноправовий інтерес» як елементів системи соціальних цінностей набуває особливої актуальності на сучасному етапі розвитку цивілізації, коли кожна цивілізована держава, що зараховує себе до демократичних, заявляє про пріоритет загальнолюдських цінностей, прав і свобод людини на тлі загострення протиставлення інтересів, що набувають як правових, так і позаправових форм [3].

Вагомим значенням для подальшого наукового дослідження інтересу в праві набули праці представників дореволюційної філософсько-правової думки: Д. Гріма, П. Новгородцева, В. Соловйова, В. Тарановського, Е. Трубецького, Б. Чичеріна, Г. Шершеневича, С. Муромцева, Н. Коркунова, Л. Петражицького, В. Хвостова тощо. Важливий внесок у загальнотеоретичний стан дослідження зазначених питань зроблено вченими радянської та пострадянської української та російської юридичної науки: С. Алексєєвим, Н. Вітруком, І. Жаровською, О. Кравченко, О. Крупчаном, А. Кряжковим, А. Курбатовим, А. Малько, Г. Мальцевим, Н. Матузовим, С. Михайловим, І. Першиною, С. Рабіновичем, І. Самбором, С. Сабікеновим, В. Селівановим, В. Степаняном, Ю. Тихомировим, К. Тотєєвим, Н. Шайкеновим, А. Єкимовим, Л. Явічем та іншими.

Слід зазначити, що в порівнянні з активізацією загальнотеоретичних та юридичних галузевих наукових розробок у даному напрямі, що відбувається в російській науці, у вітчизняній науковій юриспруденції не приділяється достатньої уваги аналізу зазначених питань, що теж підкреслює актуальність обраної теми статті, та визначає її мету – здійснити аналіз існуючих теоретико-правових наукових поглядів, позицій та думок щодо правової природи публічного інтересу.

Як зазначає О. Кравченко, проблема поділу інтересів на публічні та приватні з'являється тільки після виникнення держави [4, 9], разом із тим зіставлення сфери приватних інтересів окремих осіб публічним інтересам суспільства в цілому, що має юридичний вираз у розмежуванні правовідносин на публічні і приватні, відомо з давніх часів. Так, Арістотель у «Риторичі» відзначив, що дії, що мають юридичну значущість, по відношенню до осіб можна розділити на два види: дії, що стосуються всього суспільства, і дії, що зачіпають певну особу. Демосфен у своїй промові «Проти Тимократа» говорить, що є два види правових відносин, відбитих у законах. По-перше, відносини між співгромадянами і зв'язки, що існують між ними. На їх основі вирішуються приватні справи і регулюється життя окремих співтовариств людей. По-друге, відносини, що визначають, як люди повинні поводитися по відношенню до держави, чим повинен керуватися громадянин, що збирається виступити на політичному терені і що проявляє турботу про державні справи [5, 54-55].

Але найбільш чіткий розподіл права на дві сфери було зроблено римським юристом Ульпіаном, за відомим формулюванням якого «публічне право відноситься до положення Римської держави, а приватне – до користі окремих осіб (*Publicum jus est, quod ad statum rei Romanae special, privatum, quod ad singulorum utilitatem pertinet*). За поширеною точкою зору, саме у цій формулі характер інтересу (приватний або публічний) виступає як поняття, що розмежовує сферу приватних і публічних правовідносин.

У другій половині XIX століття, завдяки вченням Р. Ієрінга, в юриспруденції з'являється категорія інтересу і метою права виголошується захист інтересів, відмінність між правом приватним та публічним почали вбачати у відмінності інтересів, що їх захищає перше та друге. Публічне право захищає інтереси публічні, загальні, приватне право – особисті, приватні інтереси окремих осіб. До цього Р. Ієрінг додав також спосіб захисту інтересів. Захист приватних прав відбувається за ініціативи самого суб'єкта інтересу способом подання цивільного позову, тобто це, насамперед, самозахист; у публічному праві захист інтересів відбувається з ініціативи державних органів [6, 181]. У своєму суспільно-правовому вченні Р. Ієрінг встановлює певну субординацію інтересів: людини, суспільних груп, суспільства. Причому інтересам більшості віддається певний пріоритет. Право в історичному сенсі він обґрунтовує системою примусу, системою субординації і узгодження інтересів різних соціальних суб'єктів [5, 16]. Таким чином, теорія інтересу Ієрінга ставила в особливе положення державу як носія сили, з якою пов'язано право, і завдяки якій воно створюється, а розглядаючи питання про способи вирішення колізій між індивідуальним і державним інтересом, Ієрінг віддавав перевагу державному інтересу як інтересу «загальному», згідно з складеною ним «схемою організації суспільної влади» [3].

У дореволюційній вітчизняній юридичній науці приділялася досить значна увага питанням публічного та приватного права, зокрема і публічним інтересам. Так, В. Хвостов у своїй роботі «Загальна теорія права» (видання 1911 року) підкреслював, що основним поділом всього права є поділ його на публічне і приватне, заснований на відмінності між окремими інтересами, які беруться під захист нормами права. У свою чергу інтереси можуть бути розділені на дві категорії. Одні з них є настільки важливими для держави, що вона привласнює їх виключно собі, себе самого вважає їх носієм. Як носій цих інтересів, держава виступає у вигляді сили, що стоїть над окремими особами і керує ними. Такий характер має, наприклад, інтерес оборони держави від зовнішніх ворогів, що зумовлює зміст армії і флоту, інтерес боротьби із злочинністю, що приводить до організації і змісту правоохоронної системи, інтерес народної освіти, що спричиняє за собою появу системи навчальних закладів і тому подібне. Такі інтереси мають назву публічними, а норми, якими вони захищаються, складають публічне право [3].

Повернення до категорій публічного та приватного у вітчизняній теоретико-правовій думці відбувається у пострадянський час (загальновідомо, що представники радянської правової науки у переважній більшості не визнавали поділу права на публічне та приватне). У середині 1990-их років Ю. Тихомировим видається перша ґрунтовна праця, присвячена феномену публічного права (монографічний підручник «Публічне право»), яка суттєво вплинула на подальший розвиток правової думки у напрямку досліджень публічного права. Публічні інтереси автор визначає як загальні інтереси, свого роду усереднювання особистих, групових інтересів. Це суспільні інтереси, без задоволення яких неможливо, з одного боку, реалізувати приватні інтереси, з іншої – забезпечити цілісність, стійкість і нормальний розвиток організацій, держав, націй, соціальних шарів, нарешті суспільства в цілому. Це – офіційно визнані інтереси, що мають підтримку держави і правовий захист. Отже, на думку Ю. Тихомирова, публічний інтерес є визнаний державою і забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого служить умовою і гарантією її існування і розвитку. Визначити зміст і межі дії публічного інтересу, досить важко. По-перше, само по собі складно забезпечити вичерпну повноту і точність його виразу з погляду чистої пізнавальної. По-друге, суперечність і динаміка розвитку політичної і економічної сфер, рухливість суспільної поведінки також ускладнюють виявлення параметрів публічного інтересу. Фаза усвідомлення і свого роду структуризації публічного інтересу значно складніша, ніж у сфері приватного інтересу. Доводиться «відбирати» і оцінювати безліч соціальних інтересів, – відмічає Ю. Тихомиров [7, 65].

Погляд на публічні інтереси не лише як державні, а й як громадські (суспільні) знаходить підтримку серед представників юридичної науки в тих чи інших формулюваннях. Так, О. Харитонова вважає недоцільним і хибним отождошення публічного інтересу з інтересом державним [8, 36]; А. Кряжков відзначає, що конструкція «державні та суспільні інтереси» є неточною, оскільки в ній відображається, з однієї сторони, розділення, і, з іншої сторони, протиставлення названих груп інтересів: державних та суспільних: було б доцільно вжити «публічні інтереси» [9, 94]; на думку О. Кравченко, публічні інтереси можна розуміти як охоронювані правом суспільні та державні інтереси, а носіями публічного інтересу є суспільство та держава в цілому, муніципальні утворення, а їх виразниками, або особами, що здійснюють охорону цих інтересів – компетентні державні та інші органи [4, 89]; визначити публічні інтереси як охоронювані правом суспільні та державні інтереси пропонує також А. Курбатов [10, 83]. У свою чергу, М. Васильєва вважає, що публічні інтереси охоплюють, по-перше, державні інтереси в тій частині, яка відображає інтереси суспільства в цілому, і, по-друге, суспільні інтереси як інтереси громадянського суспільства тією мірою, яка відповідає рівню їх пізнання і яка може бути забезпечена правовим захистом [11, 64].

Правова природа поняття «публічні інтереси» пов'язана із категорією «загального» у праві, на протилежність приватним інтересам, які є відображенням індивідуального і найчастіше визначаються як «охоронювані правом інтереси, властиві конкретним особам і соціальним групам» [10, 79; 12, 6]. І. Спасибо-Фатєєва визначає публічний інтерес як інтерес сукупності, тобто населення, людей тощо [13, 6]; С. Михайлов доходить висновку, що специфіка суспільних відносин, що складаються в публічній сфері, полягає в тому, що вони встановлені на користь всіх і кожного, тобто в загальних інтересах. У цьому плані публічний інтерес є сукупністю загальних інтересів, що включають індивідуальні інтереси, але він жодним чином не є простою арифметичною сумою індивідуальних інтересів, оскільки публічний інтерес – це інтерес, властивий суспільству як єдиному цілому [5, 66].

У науковій правничій літературі публічний інтерес розглядається також як сукупність суспільних інтересів, визнаних державою, внаслідок усвідомлення їх як об'єктивно існуючих явищ (А. Кряжков); як життєво необхідний стан великих соціальних груп (включаючи суспільство в цілому) обов'язок щодо реалізації (досягнення, збереження і розвитку) якого покладене на державу (К. Тотьєв) [14]. О. Мельничук пропонує розглядати публічний інтерес через поняття суспільного інтересу, який забезпечується державою [15, 117]; В. Галуцько вважає, що публічний інтерес – це важливі для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються публічною адміністрацією [6, 181]. Наведені вище визначення переважно базуються на розумінні публічного інтересу як суспільного, визнаного та забезпеченого державою. Натомість, на думку В. Селіванова, публічний інтерес – це об'єктивно існуюче явище, яке є правовою дійсністю не тільки в юридичному аспекті, а в системному розумінні, який існує незалежно від волі держави та ухвалених нею загальнообов'язкових юридичних актів [14].

Досліджуючи публічні та приватні інтереси в механізмі сучасної державної влади, І. Жаровська, на основі формальних та функціональних ознак виділяє наступні критерії віднесення того чи іншого інтересу до публічного: 1) публічний інтерес – це завжди артикульований, усвідомлений інтерес. Для сучасних державоутворюючих суспільств публічний інтерес є інтересом, визнаним державою і врегульованим (забезпеченим) правом; 2) публічний інтерес слугує меті забезпечення цілісності і стійкого функціонування суспільства. Артикуляція громадських інтересів і їх наступне закріплення в законодавстві носять багато в чому суб'єктивний характер. На цей процес накладає відбиток пануючий у суспільстві світогляд, менталітет як основної маси населення, так і політичної еліти. Надалі автор підкреслює, що публічний інтерес не зводиться до простої суми приватних інтересів, доволі часто в короткостроковій перспективі багато в чому їм суперечить. Але оскільки від реалізації публічних інтересів залежить факт існування і нормального функціонування будь-якого суспільства, то саме реалізація публічного інтересу слугує передумовою і гарантією реалізації окремих приватних інтересів [16].

На тому, що реалізація публічних інтересів є умовою реалізації приватних інтересів наполягає також Л. Шарніна та систематизує ознаки, що відрізняють публічний інтерес від приватного інтересу наступним чином: по-перше, приватний інтерес стосується окремих осіб, а тому має завжди значення винятково цій особі належного блага, публічний інтерес належить не окремим особам, а суспільству або їх ідеальній єдності; по-друге, публічні інтереси можуть бути реалізовані тільки спільно (частиною це потреби, які об'єктивно не можуть бути задоволені в індивідуальному порядку, іншу частину загальних потреб складають потреби, які будуть здійснені більш ефективно за умови їх сумісного здійснення). Приватні інтереси також можуть реалізовуватися спільно, проте якщо відносно публічних інтересів ефективність сумісного здійснення інтересів носить об'єктивний характер, то відносно приватних інтересів – суб'єктивний. Носії приватного інтересу самі вирішують, яка форма реалізації інтересу для них більш доцільна. Крім того, сумісне здійснення публічних інтересів є умовою надання життєво важливого блага всім особам, що його потребують. По-третє, публічні інтереси мають характер загальнолюдський, доступний і властивий всім людям, незалежно від соціального статусу. Приватні ж інтереси більш індивідуалізовані, вони несуть у собі відбиток особистих пристрастей, смаків, звичок тощо. Нарешті, по-четверте, публічні інтереси належать, як до суб'єкта, до чисельно невизначеної маси людей, оскільки в її склад включається і майбутні нащадки даного покоління. Загальнолюдський характер потреб, що лежить в основі публічних інтересів, обумовлює наступність суб'єкта їх володіння, стан перманентного оновлення його персонального складу [17].

Отже, при всьому розмаїтті висловлених в юридичній науці концепцій, думок та позицій щодо публічного інтересу, можна визначити основні засади, що зумовлюють сучасне розуміння його правової природи. Так, простежується певна еволюція від визнання публічного інтересу як суто державного до трактування його як інтересу що об'єднує державний та суспільний (громадський) інтерес, або як суспільного інтересу, причому не будь-якого, а визнаного або забезпеченого державою та правом. У більшості джерел категорія публічного інтересу пов'язана із такими поняттями як загальне, суспільне, громадське, державне. Публічний інтерес у правовому контексті неможливо розглядати також без приватного інтересу, враховуючи, що «публічний інтерес реалізується шляхом його усвідомлення приватними особами [4, 9-10], а «реалізація публічних інтересів є умовою реалізації приватного інтересу» [17]. Характер інтересу залишається одним із основних критеріїв розмежування публічного та приватного у праві, а категорія публічного інтересу – одним із ключових понять публічного права. Слід

враховувати, що публічний інтерес знаходить свій прояв і в рамках публічного, і в рамках приватного права, і саме аналіз особливостей реалізації та захисту публічного інтересу в публічно-правовій та приватно-правовій сферах можна визначити як подальший напрямок дослідження питань, що пов'язані із проблематикою інтересу у праві.

ЛІТЕРАТУРА

1. Интерес в публичном и частном праве: материалы научной конференции «Интерес в публичном и частном праве» 21 ноября 2002 г. Государственный университет – Высшая школа экономики [Текст] / ред коллегия: Ю.А. Тихомиров, Г.В. Мальцев, Б.В. Россинский – М.: Издательство БЕК, 2002. – 165 с.
2. Першина И.В. Интерес в праве [Текст]: дисс. на соиск. науч. степени к.ю.н.: 12.00.01 / Першина Ирина Викторовна. – Н.-Новгород, 2002 – 183 с.
3. Даньков А. Баланс частного и публичного интересов и его значение в правоприменительной деятельности [Электронный ресурс] / А. Даньков // Режим доступа: <http://www.samoupravlenie.ru/16-05.htm>
4. Кравченко О.Ю. Публичные и частные интересы в праве: политико-правовое исследование [Текст]: дисс. на соиск. науч. степени канд. юрид. наук: 12.00.01 / Кравченко Олег Юрьевич. – Казань, 2004. – 156 с.
5. Михайлов С.В. Категория интереса в российском гражданском праве [Текст] / С.В. Михайлов. – М.: Статут, 2002. – 205 с.
6. Галунько В.В. Публічний інтерес в адміністративному праві [Електронний ресурс] / В.В. Галунько // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 178–182. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gvvvar.pdf>
7. Тихомиров Ю.А. Публичное право [Текст] / Ю.А. Тихомиров. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 496 с.
8. Харитоновна О.І. Поняття і ознаки публічних правовідносин [Текст] / О.І. Харитоновна // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 1 (28). – С. 36-46.
9. Кряжков А. Публичный интерес: понятие, виды и защита [Текст] / А. Кряжков // Государство и право. – 1999. – № 10 – С.91-99.
10. Курбатов А.Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности [Текст] / А.Я. Курбатов. – М.: Сканрус, 2001. – 212 с.
11. Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве [Текст] / М.И. Васильева. – М.: Издательство МГУ, – 2003. – 424 с.
12. Пименова Е.Н. Проблема соотношения частных и публичных интересов в российском арбитражном процессуальном праве [Текст]: автореф. дисс. на соиск. науч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Гражданский процесс; арбитражный процесс» / Е.Н. Пименова; Саратовская государственная академия права. – Саратов, 2010. – 23 с.
13. Спасибо-Фатеева І. Бачення дій української влади крізь призму публічних і приватних інтересів / І. Спасибо-Фатеева // Юридична газета, – 28.11.2005. – № 22 (58). – С. 5-6.
14. Хохуляк В.В. Публічний інтерес як категорія науки фінансового права [Електронний ресурс] / В.В. Хохуляк // Науковий вісник Чернівецького університету: Правознавство. – 2004. – № 3. – Режим доступу: <http://lawreview.chnu.edu.ua/article.php?lang=ua&visnuk=21&article=440>
15. Мельничук О. Публічний та приватний інтерес у контексті забезпечення права людини на освіту [Текст] / О. Мельничук // Публічне право. – 2011. – № 1. – С. 116-121.
16. Жаровська І. Публічні та приватні інтереси у механізмі сучасної державної влади [Електронний ресурс] / І. Жаровська // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2010. – № 525. – Режим доступу: <http://lawreview.chnu.edu.ua/visnuk.php?lang=ua>
17. Шарнина Л.А. Частные и публичные интересы в конституционном праве [Электронный ресурс] / Л.А. Шарнина. – Режим доступа: <http://www.lawmix.ru/comm/462>